



## Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:  
**Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)**

Para leer el texto completo de la licencia, visita:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

### Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

hacer obras derivadas

### Bajo las condiciones siguientes:



**Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



**No Comercial** — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

# **Formas de participación de los campesinos en los proyectos en las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres) en la Orinoquia colombiana: ¿Una ruta hacia la equidad? <sup>1</sup>**

Ibeth Daniela Pérez Cuellar<sup>2</sup>

## **Resumen**

El sector agrícola en Colombia ha sido de gran importancia en la historia del desarrollo del país, sin embargo, en los últimos años el sector rural se ha visto afectado en gran manera por los altos costos de insumos para cultivos, las condiciones climatológicas adversas y un mercado altamente restringido para pequeños campesinos. En esa medida y teniendo en cuenta los preceptos constitucionales sobre el Estado social de Derecho, se ha buscado mediante una serie de reformas agrarias generar mejores condiciones para los campesinos en Colombia, y que, mediante el acceso equilibrado a ciertos terrenos o predios, los mismos puedan desarrollar actividades agrícolas que les generen una serie de ingresos y permitan su sostenibilidad en condiciones dignas. En razón de lo anterior, el desarrollo de artículo que se pretende realizar presenta una línea de Investigación documental realizada a través de una metodología de análisis síntesis realizada a través de estudios de casos, cuya finalidad es determinar las formas de participación de campesinos que tendrán en las asociaciones para el desarrollo de proyectos productivos en las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (Zidres) que se han desarrollado en la Orinoquia colombiana, con el fin de que se generen condiciones de equidad que garanticen la participación efectiva de la población campesina en estas nuevas formas de asociación.

**Palabras Clave:** Zonas de Desarrollo Rural Económico y Social, Campesinos, Participación, Equidad, Economía Formal, Asociaciones.

---

<sup>1</sup> Artículo de reflexión presentado como requisito para optar al título de Abogado de la Universidad Católica de Colombia, bajo la asesoría del Doctor Ricardo Ariza, docente de la facultad de Derecho, 2018.

<sup>2</sup> Estudiante de Derecho con materias culminadas y en proceso de grado de la Universidad Católica de Colombia, identificado con código estudiantil N° 2107664. Contacto: [idperez64@ucatolica.edu.co](mailto:idperez64@ucatolica.edu.co)

## **Abstract**

The agricultural sector in Colombia has been of great importance in the history of the country's development, however, in recent years, the rural sector has been greatly affected by the high costs of inputs for crops, adverse weather conditions and a highly restricted market for small farmers. The constitutional precepts on the social status of the right, has been sought through a series of agrarian reforms, better conditions for the peasants in Colombia, and that, by means of the balanced access to the land or farms, they can develop agricultural activities that generate them a series of income and its sustainability in decent conditions. In this sense, the development of the article that is being carried out presents a line of research. Associations for the development of productive projects in the Areas of Interest of Rural and Economic Development (Zidres) that have been developed in the Colombian Orinoquia, in order to generate conditions of equity that guarantee the effective participation of the rural population in these new forms of association.

**Key words:** Areas of Rural Economic and Social Development, Peasants, Participation, Equity, Formal Economy, Associations

## **Sumario**

Introducción. 1. Zonas de Desarrollo Rural Económico y Social. 1.1 Objetivos de la creación de ZIDRES. 1.2 Creación y puesta en marcha de las ZIDRES 2. ZIDRES en la Orinoquia colombiana. 3. La participación de los campesinos como fundamento del desarrollo rural. Conclusiones. Referencias

## **Introducción**

El desarrollo del sector rural en Colombia se ha planteado en un inicio hacia la década de los años 80, un escenario en donde el Estado a través del INCORA adquiere una serie de predios para de esta manera redistribuir los mismos entre campesinos de escasos recursos, como consecuencia de esto de dejó de lado la expropiación de bienes baldíos y se dio paso a la compra masiva de predios para luego realizar una distribución equitativa de los mismos (Franco & De los Ríos, 2011).

Sin embargo, y como era previsible esto resulto contraproducente y el gobierno decidió introducir una nueva reforma que mediante la expedición de la ley 160 de 1994 abrió paso a la creación del Sistema nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, donde se habla por primera vez de las ZRC (Zonas de Reserva Campesina), que en el momento de la creación de la ley serian definidas por el INCORA de acuerdo a ciertas características agroecológicas y socioeconómicas regionales (Sanmiguel, 2017).

Posteriormente se introdujeron en el ordenamiento colombiano muchas más reformas mediante la implementación de políticas públicas dadas en documentos CONPES, y en algún momento se expidió un estatuto de desarrollo rural el cual fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional.

En razón de lo anterior, como lo indica Hoffman (2016) el Gobierno entra en la discusión del proyecto de ley sobre ZIDRES que tuvo poca acogida en principio, por lo que representa la asociación de grandes productores y de pequeños campesinos y el riesgo que esto puede representar debido para la acumulación ilegal de tierras, teniendo en cuenta las condiciones desiguales en las cuales se encuentra el campesino frente al gran productor, especialmente en la Orinoquia colombiana, ya que hasta la fecha la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria ha identificado ha desarrollado estudios sobre ZIDRES únicamente en esta zona del país.

En razón de lo anterior el presente artículo de reflexión se ha planteado como pregunta de investigación la siguiente: ¿Cuáles son las formas de participación de los campesinos que se pueden desarrollar en las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social para garantizar la equidad en la asociación con grandes empresas? Esto dirigido a la consecución del objetivo principal que busca identificar las formas de participación que pueden desarrollar los campesinos para lograr una asociación equitativa entre los campesinos y las grandes empresas en la ejecución de proyectos productivos en las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres).

La metodología mediante la cual se ha desarrollado esta investigación es de tipo análisis síntesis (Sepúlveda & Solano, 2008) que utilizo como fuente primaria doctrina sobre la implementación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social en Colombia y estudios sobre el desarrollo del campo en Colombia.

## **1. Zonas de Desarrollo Rural Económico y Social**

Las Zonas de Desarrollo Rural Económico y Social (en adelante ZIDRES) surgen en Colombia como respuesta a las necesidades de desarrollo del sector agrícola. Como lo indica Finagro (2016) las ZIDRES son zonas especiales ubicadas en territorio colombiano que tienen vocación agropecuaria y son aptas para desarrollar proyectos productivos, estas se encuentran alejadas de las ciudades y centros urbanos, lo que significa que se requiere una inversión considerable para lograr el transporte de los insumos requeridos para la producción y el desplazamiento del producto final para su comercialización.

Estas zonas se crearon mediante la expedición de la Ley 1776 de 2016, no obstante, este proyecto se presentó anteriormente en varias ocasiones en el Congreso sin éxito. Lo anterior, debido a que esta iniciativa ha sido blanco de diversas críticas por considerar que puede abrir la puerta a la acumulación irregular de terrenos baldíos.

Dicho cuestionamiento se ha producido considerando como lo indica Santaella (2017) que en Colombia se ha identificado que existe un fenómeno de concentración de tierras por parte de grandes empresas que desarrollan proyectos de monocultivos a gran escala, lo que ha venido generando que disminuya en un porcentaje importante los terrenos destinados a la producción de alimentos básicos.

No obstante, otros sectores consideran que la implementación de estas zonas permite fortalecer el desarrollo rural del país, potenciando territorios que no habían sido utilizados anteriormente para la producción agrícola por su ubicación, y los elementos técnicos que se requieren para su explotación.

La Corte Constitucional respecto del derecho a la tierra de los campesinos, ha expresado lo siguiente:

En este sentido, se ha reconocido la existencia de un programa constitucional para los sectores rurales y agrarios con los siguientes componentes: (i) la importante función que cumplen las actividades desarrolladas en el campo, (ii) la necesidad de asegurar condiciones de igualdad real para el trabajador agrario, (iii) la configuración constitucional compleja que prevé, no solo el acceso a la propiedad y otros derechos de los campesinos sino también la protección de los intereses generales. Se encuentra igualmente (iv) el carácter programático de los mandatos allí incorporados y, en esa medida, (v) la importancia de la ley en la

realización, concreción y cumplimiento de la Constitución como fuente normativa de configuración de los derechos constitucionales económicos y sociales de los campesinos (Corte Constitucional, C-028, 2018).

Es claro entonces la importancia que tiene un programa de acceso a la tierra en una sociedad como la colombiana, mucho más ahora, debido al momento histórico que atraviesa todo el país, donde resulta relevante las oportunidades que se puedan brindar al sector rural, para permitir que el país sea más equitativo.

Al respecto dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, se ha planteado lo siguiente, respecto del sector rural, como lo explica el Departamento Nacional de Planeación (2018):

El desarrollo rural con enfoque territorial exige el fortalecimiento de una arquitectura institucional adecuada y mejoras en la gobernanza y coordinación de las políticas para enfrentar los retos derivados de: (1) la incidencia de la pobreza y de los atrasos en el desarrollo humano de la población rural; (2) la deficiente infraestructura en materia de provisión de bienes y servicios públicos; (3) los conflictos de uso del suelo que afectan negativamente la inversión, el desarrollo y la sostenibilidad ambiental de los sistemas productivos; (4) débil proceso de la consolidación de la Reforma Rural Integral; (5) la inequidad en el empoderamiento social y económico de la mujer rural; (6) el limitado desarrollo de las actividades no agropecuarias y conexas; (7) falta de abastecimiento y disponibilidad alimentaria para el consumo interno, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria; (8) la débil institucionalidad sectorial, tanto a escala nacional como territorial; (9) el ilimitado acceso de los productos agropecuarios colombianos a los mercados internacionales; y (10) los bajos niveles de agroindustrialización y de agregación de valor (p.153).

La ruta hacia la equidad que propone el gobierno como eje fundamental del plan nacional de desarrollo precisamente busca que existan mayores oportunidades para todos, para lo anterior, se prioriza el sector rural (Montañez, 2016). En ese sentido, el pacto por la equidad se define como un pacto por una política social moderna, que incluye las oportunidades para la inclusión social y las oportunidades para la inclusión productiva.

La figura 1, permite identificar de manera concreta los requisitos indispensables para que un territorio pueda ser considerado como una ZIDRES.

**Figura 1. Criterios para que se configura una ZIDRES**



Fuente: Elaboración Propia

Como se puede observar, los criterios para que pueda constituirse una ZIDRES son diversos y como lo indica la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria (2017) los mismo deben presentarse de manera integral, complementaria y concurrente, en la actualidad el proyecto de las ZIDRES ya tiene definidas las zonas donde comenzaran a desarrollarse este tipo de proyectos.

El reto que se tiene respecto del funcionamiento de las ZIDRES es precisamente emitir una reglamentación que permita que estos proyectos terminen beneficiando de manera real a los pequeños campesinos, más que a las grandes empresas que decidan invertir en este tipo de proyectos (Díaz, 2018).

Así mismo, la planificación de las zonas constituye una tarea de arduo trabajo institucional por parte del Estado colombiano, ya que como se puede observar en la figura 2 que se muestra a continuación, son numerosas las etapas que se deben surtir para la identificación de áreas potenciales únicamente.

**Figura 2. Identificación de áreas potenciales ZIDRES.**



Fuente: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (2018).

Es notorio que únicamente la fase de identificación de áreas potenciales necesita un gran despliegue por parte de las entidades competentes y así mismo requiere una colaboración armónica entre las entidades públicas del orden nacional y las del orden territorial con el fin de acelerar el proceso.

Respecto de este paso, se ha indicado lo siguiente:

El ajuste de la estimación de las áreas de referencia como insumo para la identificación de área potenciales para declarar ZIDRES es una fase cuya caracterización y representación cartográficas se convierten en insumo básico para realizar los procesos de información, concertación y coordinación en los territorios con su respectivo Concejo municipal. Una vez identificadas las determinantes de ordenamiento territorial del PBOT, se debe establecer el área de referencia (CONPES) dentro de la frontera agrícola bajo los estudios y criterios generados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, 2018, p.24).



Así mismo, como lo indica Giraldo (2019) el desarrollo de estas zonas y el éxito de las mismas será fundamental para la elaboración de los proyectos del acuerdo sobre tierras que se dio en el marco del acuerdo de paz, y los estudios zonales que se han realizado serán un insumo importante en la planeación ejecución de proyectos.

A continuación, se describirán los objetivos más relevantes que persigue la ejecución de proyectos productivos en estas zonas.

### **1.1 Objetivos de la creación de ZIDRES:**

Las ZIDRES son un proyecto pensado para incentivar el desarrollo rural en el sector agropecuario en el país. Como lo indica Torres (2016) la implementación de esta clase de proyectos busca un aumento en la productividad del sector rural en Colombia mediante el aprovechamiento de terrenos que se encuentran en zonas apartadas de los centros urbanos, en las cuales pueden llevarse a cabo la ejecución de proyectos productivos posterior a realizar grandes inversiones de capital.

En razón de lo anterior, es necesario que haya participación de grandes grupos empresariales que estén dispuestos a asumir los costos que se generan para la adecuación de la ZIDRES y posteriormente el inicio del proyecto productivo en la misma. No obstante, el aprovechamiento de estas zonas deberá reflejar la participación de pequeños campesinos, lo que se realizará a través de contratos de asociación, una situación que no es totalmente clara respecto de la garantía de condiciones de igualdad y verdadera participación en la sociedad (Eslava, 2015).

Las ZIDRES pueden beneficiar abiertamente la producción agropecuaria y permitir que se desarrollen actividades productivas en sectores donde la complejidad del acceso y las condiciones geológicas de la tierra hacen necesario la tecnificación de los procesos de explotación, motivo por el cual la alianza entre el conocimiento de los campesinos con el sector privado que realiza la inversión podría dar grandes frutos.

En este ámbito, es preciso resaltar que para cumplir con el objetivo de desarrollo rural que se plantearon las ZIDRES es necesario que se verifiquen las condiciones de la participación de los pequeños campesinos que son quienes verdaderamente necesitan soluciones frente a la productividad del campo (Szegedy-Maszák, 2017). Esto ligado a las disposiciones que se

plantearon en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 el cual tiene como objetivo principal remover los obstáculos que impiden el progreso del país y generar condiciones de equidad.

Tal como lo plantea el Departamento Nacional de Planeación (2018):

El **PND 2018-2022** implica ponerse de acuerdo en un gran pacto en donde concurren las inversiones públicas y privadas y los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno para que, como Estado, definamos el conjunto de prioridades, que generarán la verdadera transformación. El Plan Nacional de Desarrollo no es la acción desarticulada de los diferentes ministerios y sectores que conforman el Gobierno. Sí es, en cambio, la creación de espacios de coordinación que permiten sumar esfuerzos, remar para el mismo lado y generar de esta manera el verdadero cambio social, dinamizar el crecimiento económico y alcanzar el mayor desarrollo del país y de sus regiones (p.1).

Es por este motivo que se deben explorar formas de asociación que garanticen los derechos de los campesinos y una participación relevante de los mismos, al respecto Amaya, Duarte, Muñoz, Reyes & Rodríguez (2016) han indicado que es necesario que se establezcan procesos para reconocer a la población campesina como una población diferencial, esto con el fin de garantizar sus derechos y hacerlos partícipes de los proyectos que se van a desarrollar respecto al sector rural en el país, propiciando escenarios de discusión y participación donde de evidencien de manera directa las problemáticas del sector rural en el país.

En materia de equidad que es uno de los valores fundantes dentro del Plan Nacional de Desarrollo, el Departamento Nacional de Planeación (2018) se ha planteado lo siguiente:

Más equidad de oportunidades se entiende en este Plan como el avance hacia una Colombia incluyente y con más oportunidades a través de la reducción de la pobreza monetaria y multidimensional, la nivelación del terreno de juego y el Principio de la no discriminación. La equidad de oportunidades implica remover las barreras que impiden el acceso a la educación, la salud, los servicios sociales esenciales y la inclusión productiva de toda la población, independientemente de su origen y de sus circunstancias, como la localización geográfica, pertenencia étnica, sexo, condición de discapacidad, edad, entre otras (p.179).

El termino equidad en el marco del **PND 2018-2022** enfocado al sector rural sugiere que es necesario dar herramientas a los campesinos, para que estos logren términos de asociación favorables para las dos partes, es esencial mencionar que dentro de las bases de este documento se ha planteado como métodos para dinamizar el sector rural el aumento de la competitividad del sector, y el desarrollo de cadenas de valor agroindustriales. Esto necesariamente indica que grandes empresas tendrán influencia en el desarrollo rural, por lo que es necesario poner a los campesinos en condiciones de igualdad en las negociaciones para hablar de una verdadera **EQUIDAD**.

Ahora bien, la Corte Constitucional en la Sentencia C-077 de 2017 avalo la creación de las ZIDRES y realizó las siguientes consideraciones al respecto de las condiciones de asociación de los campesinos y las grandes empresas:

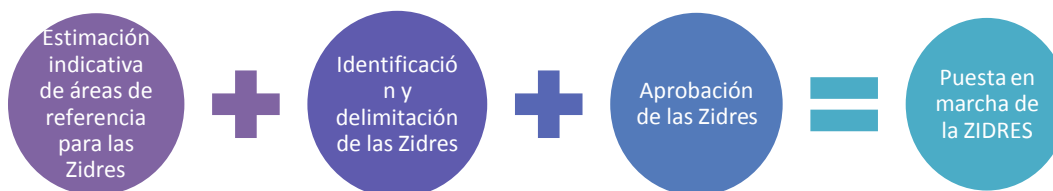
Las medidas legislativas que promuevan la asociación de los campesinos y los trabajadores agrarios en proyectos económicos deben garantizar de manera efectiva: (i) el derecho de asociación, tanto en su dimensión positiva como negativa y (ii) el derecho al territorio que ha sido reconocido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional a los campesinos y a los trabajadores agrarios. Además, deben reconocer que el campesino o trabajador agrario no se encuentran en condiciones de igualdad frente al empresario, por ende, se deben establecer los correctivos necesarios para que el campesino pueda decidir de manera autónoma y libre si desea o no formar parte de la asociación (Corte Constitucional, C-077, 2017).

Así entonces, es necesario que se evalúen las condiciones de asociación acordadas entre los campesinos y las grandes empresas y que se genere un espacio de acompañamiento del Estado en estos procesos con el fin de garantizar lo descrito por la Corte Constitucional. Dicho lo anterior, se procederá a describir las características de la primera ZIDRES implementada en Colombia. Esto teniendo en cuenta, como lo indican Camargo & Lizcano (2018) que la igualdad en materia de acceso a la tierra y explotación de la misma, es el elemento esencial para reactivar el campo y mejorar las condiciones de vida de los campesinos quienes podrán acceder en condiciones de equidad a la tierra a través de los mecanismo de ordenamiento territorial.

## 1.2 Creación y puesta en marcha de las ZIDRES:

El documento CONPES 3917 identificó una serie de fases que tienen que cumplirse para lograr la creación y puesta en marcha de las ZIDRES, la figura 2 que se muestra a continuación identifica cada una de estas.

**Figura 3. Fases para la creación y desarrollo de las ZIDRES.**



Fuente: Elaboración Propia

Como se logra observar en la figura 2 la creación y desarrollo de las ZIDRES está compuesta por tres etapas, la primera de ellas se trata de la estimación indicativa de las áreas en donde posiblemente podría crearse y ponerse en marcha una Zona de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, el documento CONPES 3917 de 2018 lo explica de la siguiente manera:

La estimación indicativa de áreas de referencia para las Zidres permite planificar e implementar el proceso de identificación definitiva y posterior delimitación de estas zonas. Esta estimación se fundamenta en la implementación de una metodología que define criterios y variables técnicas para analizar las restricciones y requisitos que deben cumplir las Zidres, principalmente a la luz de su marco legal y, por otro lado, de consideraciones adicionales que limitan el desarrollo de actividades productivas y que se incluyen en este documento como recomendación a la hora de estimar las áreas de referencia (Consejo Nacional De Política Económica y Social, Documento CONPES 3917 de 2018, p.12).

Ahora bien, posteriormente a la estimación del área donde podrá ubicarse la ZIDRES debe continuarse con la identificación y delimitación de la zona claramente, lo anterior con el fin de definir la extensión que tendrá, la ubicación exacta de la misma, y establecer las condiciones climatológicas y geológicas del lugar.

Respecto de esta fase el documento CONPES 3917 de 2018 ha indicado que en esta etapa se realizan una serie de actividades de información, concertación y coordinación con los concejos municipales de aquellos territorios que alberguen áreas de referencia para la identificación definitiva de las Zidres, posteriormente se creara un plan de trabajo en el que se sentarán las bases para la aprobación del proyecto y se definirán las condiciones del mismo (Olarde, 2019).

En la tercera fase, que es aquella de aprobación en la cual de acuerdo al Documento CONPES 3917 de 2018 se elabora un plan de desarrollo rural integral donde se incluye la visión y los objetivos de las ZIDRES y un plan de ordenamiento productivo y social. Tema que se explica en el documento de la siguiente manera:

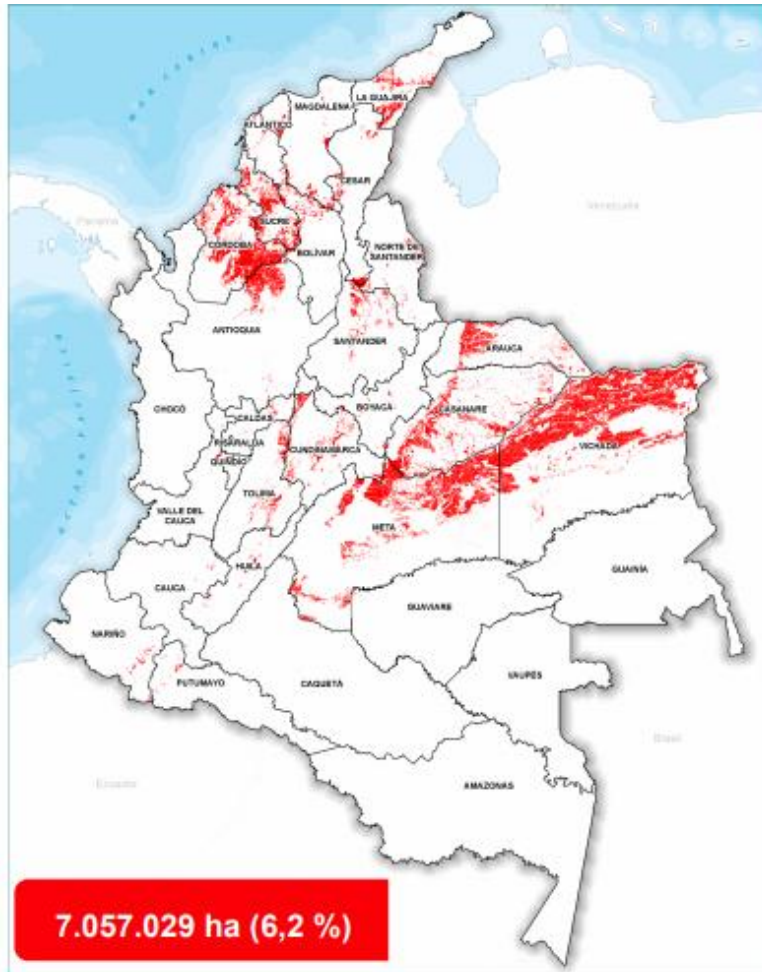
El plan de desarrollo rural integral es el instrumento formal por medio del cual se traza la visión, objetivos, acciones, el plan de inversiones y los mecanismos de evaluación para el funcionamiento de una Zidres Por su parte, el plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad, que será una línea estratégica del plan de desarrollo rural integral, tendrá como propósito contribuir a la armonización de la gestión de los usos agropecuarios y la tenencia de las tierras rurales de manera articulada con los instrumentos de ordenamiento territorial y de desarrollo rural existentes en el territorio. Se debe tener como objetivo mínimo lograr un adecuado equilibrio entre la producción agropecuaria, el uso eficiente del suelo, la distribución equitativa y seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y la competitividad y la sostenibilidad social, ambiental y económica (p.15).

Si realmente el Gobierno Nacional está decidido a realizar un pacto por la equidad, indudablemente la reglamentación de las ZIDRES que permita la participación efectiva de los pequeños campesinos y los coinvierta a estos en los mayores beneficiarios de este tipo de proyectos es una excelente opción para comenzar.

En el mapeo realizado por la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria (UPRA) se ha logrado establecer las zonas que demandan elevados costos de adaptación productiva

donde podría plantearse la posibilidad de crear una ZIDRES, en la figura 2 el mapa identifica en color rojo dichas zonas, que como se observa son varias.

**Figura 4. Mapa de las zonas que demandan elevados costos de adaptación productiva**



Fuente: UPRA (2017).

Como se puede observar en figura anterior, en Colombia existen una cantidad importante de hectáreas que pese a ser consideradas potencialmente productivas, requieren de una inversión en infraestructura importante para desarrollar algún tipo de proyecto, estas zonas en su mayoría están ubicadas en Vichada, Meta y Casanare.

Vistas las consideraciones anteriores se procederá a explorar la primera de las ZIDRES ubicada en Puerto López, en el departamento del Meta y las características de esta.

## 2. ZIDRES en la Orinoquia Colombiana.

El Documento CONPES 3940 se encargó de realizar la delimitación de la zona de interés de desarrollo rural, económico y social en el municipio de Puerto López en el departamento del Meta. La Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria (UPRA) realizó una serie de acercamientos con las autoridades administrativas del municipio con el fin de determinar la viabilidad de constituir una ZIDRES en este lugar.

Lo anterior, se realizó en consideración de los siguientes ejes:

**Figura 5. Ejes de la ZIDRES en Puerto López.**

<b>Eje</b>	<b>Estrategia</b>
Cohesión social y territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proveer los bienes y servicios públicos para garantizar los mínimos vitales, generar y fortalecer las capacidades de la población pobre y vulnerable y promover su inclusión social y productiva.</li> <li>• Formalización para el empleo.</li> <li>• Infraestructura para la comunicación y conectividad territorial.</li> <li>• Promoción y consolidación de espacios de participación y de organizaciones de la sociedad civil.</li> <li>• Fortalecimiento de las capacidades institucionales para responder a los requerimientos del territorio, principalmente CMDR, Consea y funcionarios públicos vinculados a las secretarías de despacho y las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata).</li> </ul>
Competitividad económica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar conocimiento y desarrollar investigación y tecnologías para los ecosistemas de la altillanura y sectores económicos identificados con mayor potencial.</li> <li>• Desarrollar programas de formación y capacitación del recurso humano.</li> <li>• Diseñar e implementar planes de protección sanitaria y fitosanitaria.</li> <li>• Promover la creación y el fortalecimiento de cadenas de valor agroalimentarias.</li> <li>• Dotar de infraestructura y equipamientos para la producción, procesamiento, almacenamiento y distribución.</li> </ul>
Ordenamiento productivo y social de la propiedad rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar el acceso a la tierra.</li> <li>• Regularizar la propiedad rural.</li> <li>• Promover el uso eficiente del suelo y los recursos naturales.</li> <li>• Gestionar los conflictos de uso del suelo rural.</li> </ul>

Fuente: CONPES (2018)

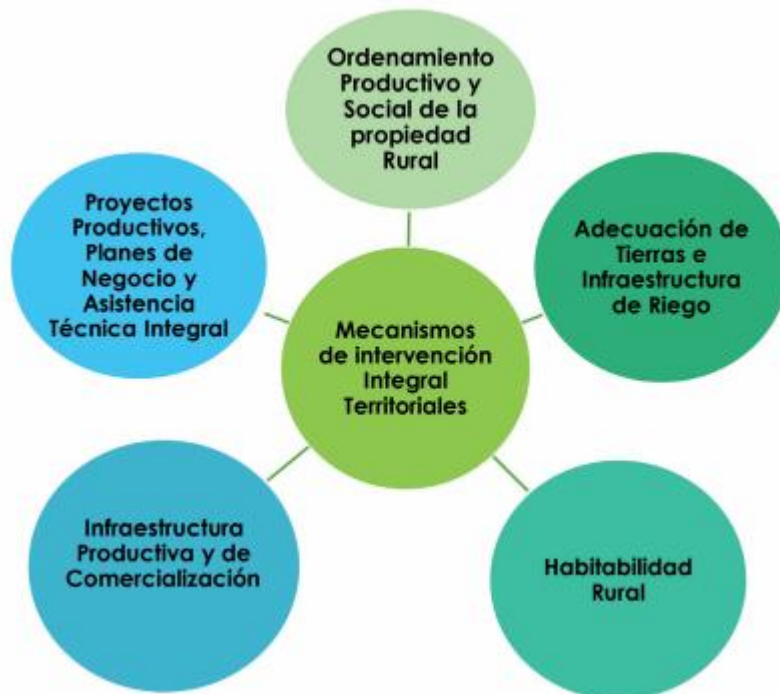
Como se puede observar, se plantean diversas estrategias para desarrollar cada uno de los ejes de desarrollo correspondiente a la creación y desarrollo de las ZIDRES, para esto se cumplen a cabalidad las tres fases que se mencionaron anteriormente como la delimitación exhaustiva del área y la identificación de las fronteras de esta.

Dentro del desarrollo que se ha planteado para el establecimiento de las ZIDRES en el meta es necesario destacar también los Mecanismos de intervención integral (MII) que tienen un

enfoque territorial, y “aseguran que los instrumentos de política por ser implementados estén acordes con la realidad y temporalidad de las regiones rurales de intervención. Contendrán los lineamientos, criterios, parámetros, temporalidad” (UPRA, 2018, p.1).

Así entonces, la primera ZIDRES en el país está ubicada en el municipio de Puerto López, Meta y fue creada de acuerdo a las consideraciones anteriores a partir del Decreto 1396 de 2018 que materializa lo dispuesto en el documento CONPES 3940 de 2018.

**Figura 6. Mecanismos de intervención integral (MII)**



Fuente: UPRA (2018)

Como se logra observar, son varias las líneas de intervención planteadas que deben surgir de los acuerdos realizados entre las autoridades nacionales, departamentales y municipales. Esto con el fin de fortalecer los sectores en los cuales serán implementados los proyectos ZIDRES, y contribuir al desarrollo de estos municipios de manera efectiva, centrándose en cada una de sus necesidades (Cubides, Montoya & Castro, 2017).



No obstante, hasta la fecha no hay información sobre el proyecto productivo que se va a realizar y las empresas que participaran en la misma, por lo que no se conoce con certeza la forma de asociación que se ha utilizado. A continuación, se abordará el tema de la importancia de la participación de los pequeños campesinos en los proyectos de desarrollo rural.

Lo anterior, plantea un desafío frente al cual el Estado debe ser garante de los derechos de los pequeños campesinos, teniendo en cuenta que las condiciones a simple vista parecen favorecer a las grandes empresas, en esa medida es necesario que en la elaboración del contrato de asociación haya una participación del Estado que permita garantizar igualdad para las partes en el acuerdo (Guzmán, 2018).

### **3. La participación de los campesinos como fundamento del desarrollo rural**

La participación de los campesinos en las discusiones que se presenten sobre los proyectos productivos que se realizaran en el sector rural para incentivar el desarrollo rural resulta relevante en la medida que ellos son quienes ejecutaran dichos proyectos y tienen mayor experiencia y conocimiento acerca de las necesidades actuales del sector agropecuario.

Lo anterior, resulta indispensable teniendo en cuenta la difícil situación que enfrenta actualmente el sector agropecuario en el país, y las circunstancias precarias en las cuales subsisten los campesinos. Como lo indica la Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura (2015) que indica que deben implementarse nuevas estrategias de desarrollo rural en la que se hagan partícipes los pequeños campesinos, con el fin de que puedan exponer sus necesidades y los proyectos que se planteen vayan encaminados a solucionar dichas falencias.

En el caso de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico si bien el objetivo es concretamente otorgar un uso productivo a los denominados terrenos baldíos de la nación, esto genera una serie de cambios en la normatividad, específicamente en la postura propuesta en la Ley 160 de 1994 sobre ocupación y aprovechamiento de tierras baldías a los campesinos de escasos recursos, dentro de la adjudicación dentro de las denominadas Unidades Agrícolas Familiares (Parra, 2017).

Por esta razón, es importante determinar el papel que desempeñaran los campesinos en las asociaciones que explotaran las ZIDRES, ya que en principio estos terrenos tenían la vocación de aprovechamiento únicamente para los pequeños campesinos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

Ahora bien, el desarrollo rural requiere más esfuerzos por parte del gobierno, que la inclusión de la empresa privada en la ejecución de proyectos productivos, ya que el porcentaje de pequeños campesinos que participaran en estos proyectos es reducido, y es necesario potencializar la producción de todo el sector rural, realizando planes de acción que les faciliten la producción, transporte y comercialización de los productos que cultivan.

Así mismo, como lo indica Pachón (2007) es necesario que se ejecuten programas de capacitación y tecnificación de los procesos de explotación de la tierra, con el fin de que los proyectos que realicen los pequeños campesinos sean exitosos y competitivos, lo anterior teniendo en cuenta que el mercado se restringe para aquellas personas que tienen condiciones de analfabetismo, ya que esto dificulta en gran medida la transacción de los productos en el mercado.

Respecto de la naturaleza del territorio rural, la Corte Constitucional se ha referido en la sentencia C-644 de 2012 de la siguiente manera:

La jurisprudencia constitucional, ha ido reconociendo a través de los casos objetivos y concretos, las características específicas que posee el campo como bien jurídico de especial protección constitucional, tanto desde los imperativos del Estado social de derecho, como desde la óptica del progreso a través de la competitividad y el correcto ejercicio de las libertades económicas. Así, la denominación dada a la expresión “Campo” se entiende para efectos de este estudio como realidad geográfica, regional, humana, cultural y, económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa. De otra parte, es el campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados. Este bien jurídico en tanto tal encuentra protección constitucional a partir de los artículos 60, 64 y 66 C.P. (4.2.1.), 65 (4.2.2.) y 150, numeral 18 de la Carta (4.2.3.), desde los cuales se advierte el valor constitucional específico y

privilegiado de la propiedad rural y del campesino propietario (Corte Constitucional, C-644, 2012).

En ese sentido, el Estado debe garantizar la vocación agropecuaria del campo y generar opciones de desarrollo que permitan el desarrollo de actividades productivas que garanticen la seguridad alimentaria y las condiciones de vida digna de los campesinos (Salas, 2016). Lo anterior teniendo en cuenta una cantidad de hectáreas importante se ha destinado hoy en día a monocultivos para la producción de bienes como el aceite de palma y sus derivados.

Se requiere entonces, que la participación de los campesinos en el desarrollo rural de manera que se generen condiciones de igualdad y equidad en la asociación de grandes proyectos de explotación que se realizarán en las Zonas ZIDRES y se permita que con la entrega de bienes baldíos se beneficien de manera igualitaria los campesinos y las grandes multinacionales que se harán cargo de estos proyectos.

Si bien es cierto, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 no habla concretamente de las ZIDRES, si hace referencia a unas metas concretas para el cuatreño en el sector de agricultura y desarrollo rural (Bedoya, 2019), dichas metas serán una realidad mientras se continúe con el desarrollo de las ZIDRES, ya que esto sin duda alguna tendrá una incidencia favorable en las cifras que el gobierno se ha planteado alcanzar. Las metas establecidas, se pueden ver de manera clara en la figura 7 que se muestra a continuación.

**Figura 6. Metas PND 2018-2022 para el sector agropecuario.**

Indicadores de resultado			
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio
Agricultura y Desarrollo Rural	Producción agrícola en cadenas priorizadas	10.718.164 Ton	13.027.995 Ton
Agricultura y Desarrollo Rural	Zonas libres y de baja prevalencia de plagas y enfermedades	21	33
Agricultura y Desarrollo Rural	Nuevas admisibilidades sanitarias obtenidas	106	154 (48 nuevas)
Agricultura y Desarrollo Rural	Exportaciones agropecuarias	USD \$ 7.368 millones	USD \$ 8.542 millones
Agricultura y Desarrollo Rural	Exportaciones agrícolas no tradicionales (T)	USD 2.468 millones	USD 3.003 millones
Hacienda y Crédito Público	Porcentaje de adultos que cuenta con algún tipo de producto financiero en zonas rural y rural disperso	61%	68%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2018).

Desde las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 se planteó que la Región Orinoquia (Arauca, Casanare, Vichada y Meta) mediante la conectividad y el aprovechamiento de las potencialidades pueda convertirse en la despensa sostenible del país y a largo plazo del mundo. Esto tiene una amplia relación con las ZIDRES ya que el desarrollo de estas se ha dado hasta la fecha en este sector únicamente.

La importancia de que realmente se planteen condiciones de equidad para los campesinos, radica evidentemente en la paz estable y duradera que se propuso el acuerdo de paz firmado, en esa medida permitir opciones productivas a los campesinos, permitirá que el proceso de postconflicto se adelante con éxito (Cubides & Martínez, 2016).

## Conclusiones

Deben generarse espacios para equilibrar el desarrollo que se presentara en las ZIDRES con la inversión de grandes empresas y los beneficios que tendrán los pequeños campesinos al asociarse en estos proyectos, la importancia de regular de manera íntegra el tipo de relación contractual que se presentaría en este tipo de sociedad. Además, es importante generar alternativas para los pequeños campesinos que deseen realizar proyectos independientes o asociados con los habitantes del sector.

Resulta indispensable que se planteen escenarios diversos en cuanto a los procesos de producción de zonas agrícolas, el sector agrario en Colombia debe contar con incentivos reales que permitan el aprovechamiento de los predios y además den posibilidades a los pequeños campesinos de implementar procesos productivos que permitan activar la economía en el campo colombiano.

Así entonces, pensar en la asociación de pequeños campesinos entre sí para formar cooperativas que les permitan negociar de forma más equitativa con las grandes empresas, para esto el Estado debe permitirles acceder a capacitación o en su defecto, disponer de practicantes en carreras administrativas que presten una colaboración para la integración de dichas cooperativas. De esta manera se logra que los estudiantes que están culminando su carrera le presten un servicio a la comunidad, y se fortalece a los pequeños campesinos para que logren condiciones de asociación equitativa.

Solo con una reglamentación adecuada y la opción de que los pequeños campesinos constituyan asociaciones por medio de las cuales se capacite a estos, con el fin de definir las condiciones de negociación con las grandes empresas que participaran en estos proyectos. Lo anterior, con la finalidad de generar condiciones de igualdad y equidad en la asociación de grandes proyectos de explotación que se realizarán en las Zonas ZIDRES y permitir que con la entrega de bienes baldíos se beneficien de manera igualitaria los campesinos y las grandes multinacionales que se harán cargo de estos proyectos.

Es necesario advertir que el PND 2018- 2022 no contiene de forma concreta acciones a desarrollar en el marco de la implementación de las ZIDRES ni un cronograma respecto de su ejecución. Lo que, a todas luces, resulta un error grave teniendo en cuenta que no estará

contemplado como uno de los ejes principales de desarrollo del sector rural, o por lo menos el documento no logra evidenciarlo.

### Referencias

- Amaya, N., Duarte, C., Muñoz, M., Reyes, A., & Rodríguez, T. (2016). *Siembra campesinado* (1st ed.). Cali: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Bedoya, M. R. (2019). Luces y sombras en la implementación del Acuerdo de Tierras en Colombia. *Estudios Políticos*, (54), 37-58. Recuperado de <https://www.redalyc.org/jatsRepo/164/16459057003/index.html>
- Camargo, J. E., & Lizcano, A. (2018). El ordenamiento del territorio urbano y rural: imperativo para garantizar igualdad en los territorios. *Rev. Digital de Derecho Administrativo.*, 20, 455. Recuperado de <https://www.redalyc.org/jatsRepo/5038/503858291016/index.html>
- Cubides, J. & Martínez, A. (2016). Medidas de inclusión para una paz duradera. En E. Chávez Hernández, J. Cubides Cárdenas, A. S. Dizdarevic, I. M. Gaitán Gómez, R. E. Guío Camargo, A. J. Martínez Lazcano, B. Pérez Salazar & M. Wabgou. *Derechos humanos, paz y posconflicto en Colombia* (pp. 127-154) Bogotá: Universidad Católica de Colombia
- Cubides, J., Montoya, S., Castro, J. (2017). Elementos jurídicos y de legitimación para acuerdos de paz con miras al posconflicto. En J. Cubides Cárdenas, P. A. Barreto Cifuentes, C. E. Castro Buitrago, J. Castro Ortiz, N. Chacón Triana, C. P. Garay Acevedo, A. J. Martínez Lazcano, S. Montoya Ruiz & C. Rodríguez Bejarano. *Desafíos contemporáneos de la protección de los derechos humanos en el Sistema Interamericano* (pp. 85-102). Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Bogotá: Colombia. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2018-2022.aspx>

- Díaz, C. (2018). La Ley Zidres como estrategia para legitimar los latifundios. *Revista Folhmyp*, 10(1). Recuperado de <http://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/FHP/article/view/8763>
- Eslava, P. R. (2015). Entre lo urgente y lo importante: Incertidumbres fundamentales desde el territorio. *Revista Orinoquia*, 19(2). Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/896/89645829001/>
- Finagro. (2016). Abecé de las Zidres. Bogotá. Recuperado de <https://www.finagro.com.co/noticias/abec%C3%A9-de-las-zidres>
- Franco, A., & De los Ríos, I. (2011). Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 8(67). Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/cudr/v8n67/v8n67a05.pdf>
- Giraldo, A. (2019). La producción de espacio en Colombia bajo el nuevo patrón de reproducción del capital: el caso de la Altillanura. *Espacios*, 8(16), 121-147. Recuperado de <http://revistas.academia.cl/index.php/esp/article/view/1114>
- Guzmán, L. F. (2018). Análisis del régimen jurídico del suelo rural. *Rev. Digital de Derecho Administrativo.*, 20, 95. Recuperado de <https://www.redalyc.org/jatsRepo/5038/503858291006/index.html>
- Hoffman, O. (2016). Divergencias construidas, convergencias por construir. *Identidad, territorio y gobierno en la ruralidad colombiana. Revista Colombiana de Antropología*, 52(1), 17-39. Recuperado de <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01382943/>
- Montañez, G. (2016). Territorios para la paz en Colombia: procesos entre la vida y el capital. *Bitácora Urbano Territorial*, 26(2), 11-28. Recuperado de <https://www.redalyc.org/jatsRepo/748/74846551002/index.html>
- Olarte, M. C. (2019). From Territorial Peace to Territorial Pacification: Anti-Riot Police Powers and Socio-Environmental Dissent in the Implementation of Colombia's Peace Agreement. *Revista de Estudios Sociales*, (67), 26-39. Recuperado de <https://www.redalyc.org/jatsRepo/815/81558586003/index.html>

- Parra, A. M. (2017). Retos en la implementación de la reforma rural integral de paz. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/15896>.
- Pachón, F. (2007). Desarrollo Rural: Más Que Desarrollo Agrícola. Revista de la Facultad de Medicina Veterinaria y de Zootecnia, 54 (I), 50-61. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407642324008>
- Salas, L. (2016). Conflicto armado y configuración territorial: elementos para la consolidación de la paz en Colombia. Revista Bitácora Urbano Territorial, 26 (2), 45-57. Recuperado de <https://www.redalyc.org/html/748/74846551005/>
- Sanmiguel, E. (2017). Ley ZIDRES. ¿Reforma agraria o vía libre a la adjudicación irregular de baldíos? (Tesis de Pregrado.). Bogotá: Facultad de Derecho. Universidad Católica de Colombia. Recuperado de <http://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/14819/1/LEY%20ZIDRES..pdf>
- Santaella, H. (2017). Acuerdo de Desarrollo Rural Integral y Derecho Agrario del Posconflicto. Revista. Digital de Derecho Administrativo., 17, 311. Recuperado de <https://www.redalyc.org/jatsRepo/5038/503857532015/index.html>
- Sepúlveda López, M., & Solano de Jinete, N. (2008). Metodología de la investigación social y jurídica. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Szegedy-Maszák, I. (2017). Globalized nation-state. Theoretical proposal for the analysis of the implementation of the Colombian peace agreement. International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional, (30), 185-228. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82453254006>
- Torres, J. (2016). La ley ZIDRES y las ZRC, leyes que promueven el sector agrario, pero en distintas vías. Breviarios De Economía – Osref Unipamplona, II(1). Recuperado de [http://www.unipamplona.edu.co/unipamplona/portaIIG/home\\_72/recursos/01\\_general/16062016/breviarios\\_ii\\_volumen.pdf](http://www.unipamplona.edu.co/unipamplona/portaIIG/home_72/recursos/01_general/16062016/breviarios_ii_volumen.pdf)



Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. (2017). Identificación de las ZIDRES. Bogotá: Imprenta Nacional. Recuperado de <https://www.upra.gov.co/documents/10184/13821/T%C3%89RMINOS+PARA+EL+APORTE+DE+ESTUDIOS+E+INFORMACI%C3%93N+QUE+APOYEN+LA+IDENTIFICACI%C3%93N+DE+LAS+ZIDRES/629bbaf5-b79a-49a3-b56a-8366b2d6d794>

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. (2018). Identificación de las ZIDRES. Informe Técnico. Bogotá: Imprenta Nacional. Recuperado de <https://upra.gov.co/documents/10184/13821/INFORME+T%C3%89CNICO+DE+IDENTIFICACI%C3%93N/87fd9b9e-577f-4938-8614-ee949a76891f>

### **Jurisprudencia**

Corte Constitucional de Colombia. (2018). Sentencia C-028 de mayo 2. M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Corte Constitucional de Colombia. (2018). Sentencia C-028 de mayo 2. M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez.